

〈文献紹介〉

ヘイワード編著「アフリカの選挙」

Fred M. Hayward ed. "Elections in Independent Africa," Westview Press, Boulder and London, 1987.

中原 精一

I

4月初旬に Fred M. Hayward の編集になる“Elections in Independent Africa”が届いた。私はかつて「世界の議会—アフリカ」(1983, ぎょうせい)の共同執筆者として、東アフリカ諸国のいくつかの国を担当すると同時に、アフリカ全体の総論部分を執筆した。そのなかで、アフリカ諸国の議会の構成、機能を解説すると同時に、それぞれの国の選挙制度についてもふれておいた。そのときにも感じたのであるが、アフリカ諸国の選挙について、まとまった文献は内外ともにあまりなかったようである。今回本書のような文献が出版されたことは、アフリカの政治、選挙、憲法を研究する私などにとっては、ありがたい文献となる。

本書は9人の研究者によって、シエラレオン、ガーナ、ナイジェリア、ボツワナ、タンザニア、ザイール、ケニア、セネガルの8カ国の選挙制度と、その現状について研究されたものである。序文とまとめは Hayward によって書かれている。

アフリカでは独立当初に、ほとんどの国が憲法を制定し、それにもとづいて国会議員や大統領そして地方議員などの選挙を行った。それらの選挙は、独立のさい民衆のエネルギーともなったのである。しかし、1960年代後半にはいると、選挙への関心はうすらいできた。それはクーデターによ

って軍事政権が数多く誕生したり、政党活動が一党制化したりするようになってきたことが大きな原因といえる。アフリカ諸国は独立当初、国家の発展に大きな希望をもって望んだと思う。特に政治、経済の中核にあるエリート層の期待は大きいものがあった。しかし、同時に植民地時代の遺産の継承、経済自立の困難、行政面のマンパワーの不足など発展の夢と希望をくじく原因がいくらかもあった。その結果、民意反映の場である議会制が凋落して、政治は大統領への権限集中化、一党制化へと進んだ。アフリカの選挙の問題は、このような政治社会の急激な変化のなかでとらえられなければならない。

アフリカの選挙をみる場合には、前述したように国会議員、大統領そして地方議員の選挙がある。しかし、このうち大統領選挙はほとんどの国が一党制となっていて、大統領候補者を党が一人にしぼるので、投票がおこなわれてもそれは信任票となっている。議員の選挙においても、一党制化がすすむと立候補者を党がえらび、これもまた実質信任投票の形となっていて、イデオロギーや政策をあらそう選挙風景は姿を消してしまう。もちろん、このような形がアフリカに一般的であるわけではない。本書がとりあげている国ぐにの選挙にも、それぞれに特徴的な部分がみられるからである。また Hayward のまとめの章で選挙の要素の分析は、それを一層よくあらわしているように思える。

以下にまず各研究者が担当している。それぞれの国の選挙についての報告の簡単なコメントからはじめてみよう。

II

(1) シエラレオンの選挙については、Hayward と Jimmy D. Kandeh の二人の共同研究である。それによると、まず、シエラレオンでは近年、選挙の態様に大きな変化がみられるようになったとしている。それは少なくとも1967年の自由な選挙から、きわめてきゅうくつなものへの変化である。その原因を一党制になったことにおいている。一党制の結果、政治

家はこれまで選挙民や公衆に依存していた姿勢から、政党の指導者に依存する度合いが大きくなってきていることを、指摘している。

シエラレオンでは、かつては自由選挙が行われ、野党が勝利するというような選挙が行われていた。たとえば、1967年の選挙では、APC (All People's Congress) が与党の SLPP (Sierra Leone People's Party) をやぶるという選挙であった。ところが、この選挙のあとすぐに軍事クーデターが起り、それ以後の選挙に大きな変化が生じたのである。このときには野党となっていた SLPP は候補者に対する政治的圧力をつねに感じるようになった。1977年の選挙では、この状況はいくらか変化したか、1978年に多党制から一党制へ国民投票によって変っていった。一党制になった理由は、選挙の混乱、セクショナリズム、部族政治などをなくすためであったという。

(2) ガーナは1957年にサハラ以南で、もっとも早く独立した国である。それだけに独立後の意欲ある発展が期待された。しかし、その後今日までのガーナは、5回のクーデターによって政権が民政と軍政の繰り返しを体験し、現在でもなお軍政である。成文憲法も廃止されたままである。このような状況のなかで、議会政治も回復したり、廃止されたりしてきた。

ガーナの選挙について研究した Naomi Chazan によると、ガーナでは以上のように政変が激しいわりには、選挙や国民投票における運動とか投票行為については、あまり変化はみられないという。ガーナでは民政復活のときに選挙が行われることになるが、これまで国会議員の総選挙は1969年と1977年の2回行われている。このほかに投票としては1960年の第一共和制の憲法草案と大統領制に対する国民投票と、1978年にアチャンポンのもとで最高軍事評議会によって行われた連合政府 (Union Government) に対する国民投票の2回があった。さらに1958年と1978年の2回、地方選挙の投票が行われた。

連合政府に対する国民投票においては、投票の正統性保持についてきびしい制約がみられたが、一方で軍事政権下においても二党制を認めるとい

う状況のあるガーナについては、Hayward も評価している。

(3) ナイジェリアもガーナに似て、民政と軍政との繰り返しが続けている国である。ナイジェリアの場合はガーナとちがって国内を三分する部族対立が大きな原因となっている。だから、ナイジェリアは他のアフリカ諸国が一党制化していくなかで、選挙は多党制のもとで行われてきた。発表者の Paul A. Beckett によると、ナイジェリアの選挙は、すでに植民地時代の1951年に立法評議会の選挙からみなければならないとしている。このときすでにナイジェリアでは、アフリカ人による政党が誕生しており、活発に活動していたから、その延長線上に独立後の選挙をみなければならない、というわけである。

ナイジェリアは東、西及び北の地域をほぼ三分する部族社会がある。植民地時代にすでに東に NCNC(National Council of Nigeria and Cameroon)、西に AG (Action Group)、北に NPC (Northern People's Congress) などの大政党があった。独立後1979年と1983年の選挙のときは5つの政党が存在していた。そのうち、NPP は NCNC から、UPN は AG から、そして NPN は NPC からそれぞれ引きつがれた政党である。1983年の国会議員と大統領選挙における Beckett のデータをみても、ほぼこの三政党のそれぞれのホームランドにおける投票率が他を圧倒しており、部族選挙という色彩を色濃く出している。この論文では第二共和制後の状況説明が欠けているが、ナイジェリアの1983年の体験は第二共和制においても変わりはなく、Beckett は、アフリカの他の国ぐにと同様にエスニック・アイデンティの特性が選挙の主要な要素となっていることを指摘している。

(4) アフリカの選挙には、本書で Hayward が分析しているように、いろいろのアフリカに特有の要素がまざりあっていて、きわめて変則的な一面をもっている場合が多い。たとえば、野党候補が政府を非難しすぎて逮捕されることは、よくある事例である。また、選挙によって誕生した政府が、政治をうまく行わないと、国民は軍事クーデターを歓迎する例も多い。

ボツワナの場合は、これらのアフリカ諸国の政治と選挙によくみられるパターンとは異なっている。ボツワナの政治をみてきた John D. Holm は、ボツワナでは非常に民主的で自由な選挙が、この20年間行われてきたことを強調している。選挙は法律に従って実施され、野党の全国遊説も自由であるという。この背景には、ボツワナがカーマ大統領そして次代のマシレ大統領によってつくられた、かなり安定した政治環境がある、ということである。だから、ボツワナが多党制国家であるといっても、与党のBDP が選挙ごとに圧勝して、一党制と同じ構造となっている。したがって、選挙の投票率が低くなると、政府が積極的に呼びかけをして投票率を高めるという状況にある。これに加えて地方では部族単位で有権者が選挙に参加するので、何回選挙が行われても大きな変化がおこらないのが現状といえる。Hayward はさらに政治的エリートのリードのため、多党制であっても、イデオロギー論争などは選挙のときにおこりえないことも指摘している。

(5) タンザニアは、ニエレレ前大統領によってアフリカ社会主義が唱えられ、早くから大陸では KANU 一党制のもとで政治が行われていた。1977年に KANU とザンジバルの ASP とが合併して CCM となり、真正の一党制国家となった。現在、選挙に関係して重要な機関は、CCM、国民議会、大統領及び地方議会である。Joel Samoff はタンザニアの選挙制度は実によく制度化されているという。ただ選挙は本来個人的なものであるが、タンザニアの場合はアフリカ社会主義によって選挙も集団的に行われているという。ニエレレはタンザニアの社会主義を民主主義の一つとしてとらえているから、Samoff は、タンザニアの社会主義にみられる集団主義は、選挙をみる場合にきわめて主要部分を占めていることに注目すべきであることを指摘している。

タンザニアでは1965年以来、確実に5年ごとに選挙が行われている。これは一党制のもとで十分に管理された選挙でもあった。タンザニアでは党が国の最高機関の役割をもっているからである。この点からみるとタンザ

ニアの選挙はきわめて制限されたものになっているともいえるのである。なによりもまず、候補者が党によってえらばれるし、その候補者の政策は党の決定にもとづいているからである。

(6) ザイールは独立後の1960年代前半は、軍隊の反乱をきっかけに、内紛がおこり、カサブブ大統領とルムンバ首相とが対立し、ルムンバ暗殺など混乱を重ね、国連軍の介入によって一段落した。したがって1964年になって、ようやく憲法が制定された。しかし、その後、モブツのクーデターで憲法が変更され現在では任期5年、268名の議員で構成される一院制の国家立法評議会が議会にかわって立法機関となっている。選挙は1960年、1965年、1977年に行われているが、この三つの選挙について M. Crawford Young は、これらの選挙で選挙そのものが大衆と国との関係に、できるかぎりの役割を果そうとしているという。そして、しかし一方では同時に選挙過程があまりにも制度的な整備された方法を欠いていることも指摘している。さらに植民地時代の重い遺産が現在の制度にのしかかっており、緊張している政治的文化にそのカゲをなげかけているともいう。

(7) 他のアフリカの国ぐにとちがって、ケニアの選挙制度はわりに制度化されている。1963年に独立以来、1969年、1974年、1979年そして1983年と4回も国民議会議員の選挙が行われてきた。ケニア人は植民地時代、すでに立法評議会議員の選挙を行ってきた（最後は1961年、自治国となつての議会選挙は1963年）。そして1966年には21名の国会議員を選出する小選挙があったから合計7回の投票経験をもっていることでも、他のアフリカ諸国とちがうところがある。これらの選挙体験を通じて、ケニアの選挙を担当した Joel D. Barkan は、①このケニア体験の意義は何か。②アフリカの他の国に対して選挙民主主義に何かの提案が示唆されるか。③ケニア体験がアフリカ全土に広がらないのはなぜか。④ケニアの選挙制度を支持する条件が、その国に独自に存在するか、また大陸のどこかにその条件があらわれるか、などの問いかけをしている。その回答はかならずしも楽観的なものではないわけであるが、本書で紹介された国ぐいのなかにも、い

く分かこの問いかけに答えることのできる国はある。

いまひとつケニアの選挙で特徴的なことはケニアの選挙制度が地方主義の中で発展してきたということである。とくに農民、それも中農の小土地所有者のために地方的選挙が重要とされ、ケニアツタ大統領もモイ大統領も選挙の中央集権化をできるかぎり回避してきた。その結果、選挙制度と地方農民の自助—Harambee—政策とは互恵的性質をもっており選出議員は地方の利益の代弁者となっていることをケニアの選挙の特色として、Barkan は指摘している。

(8) セネガルの選挙については、Hayward と Siba N. Grovogui が共同研究している。論示は、まず植民地時代、第二次大戦から独立まで、独立から10年後までそしてそれ以後の政治と選挙の動態についての分析となっている。セネガルはフランスのアフリカ植民地化の拠点となった地域でもあり、フランス自身が同化政策をとっていたから100年も前から選挙の経験をもっている。しかしそれはもちろん自由と正義の思想にもとづいたものではなかった。独立後10年間の政治も不安定なことが多かったが、サンゴール大統領のもとに UPS より一党制化がすすめられた。論者はこの時期を統一化の時代としているが、1970年代に入ると活動的な野党が存在するようになる。これらの政党が再び整理されて1978年選挙のときはUPSのほかPDS、PAIの三党による選挙が行われ、サンゴール辞任後の1983年選挙では、1977年にUPSからPSとなった与党が主導権をとった。なおセネガルでは選挙のさい部族問題は大きな政治的基礎にはならないとされており、むしろイデオロギーによる選挙ということができる。

III

序文を書いた Hayward は、最後に本書の全体のまとめをしている。そこで彼はアフリカの選挙制度をみるのに必要である諸要素について、各報告者の内容を検討したうえで、つぎのようにまとめている。まず、アフリカ諸国の選挙は、とくにきまった共通するタイプはない。したがって、選

挙過程のいろいろな混乱が暗示され、政治の舞台での選挙の重要性はあいまいである。そしてさらに、選挙に関する研究にあたって、アフリカ諸国の選挙過程に関連して、つぎのような論点が考えられるとしている。それは、国家権力と選挙制度、エリート競争、大衆参加、選挙の正統性とその制限、人種対立、選挙の際の動員、政党の競争、独裁主義体制及び選挙の民主的評価に対する大衆支持などである。Hayward はこれらの論点を前提として、選挙の正統性、選挙と政治的エリート、選挙のさいの野党の役割、参加、選挙とイデオロギー、エスニシティ問題などについて、各執筆者の論文から、これらの論点について目についた問題点をひろいあげながらコメントしている。

(1) まず最初にとりあげているのは選挙の正統性の問題である。選挙の正統性の要請は普遍的なものである。このことを Young はザイールの章で、独裁国家であっても、選挙の正統性を承認しなければならなかった、と述べている。ザイールの場合1977年の選挙が、かつての選挙制度の正統性の復活への努力がはらわれた例とみることができた。このようなことは、1977年のシエラレオンの選挙のとき、1978年のガーナの連合政府に対する国民投票のとき、1976年のセネガルの多党制復活のとき、ナイジェリアの第二共和制の創設のときも同じことがいえる。だが、1978年のガーナのアチャンボン時代、1977年と1980年代のシエラレオンのスチーブンス時代は、選挙とか国民投票の正統性に対する浸蝕や大衆の支持の喪失があったとしている。

(2) アフリカの政治では、とくに民衆に対応して政治的エリートの存在が重要である。二番目にはこの問題をとらえている。ここにいうエリートとは、国の指導者、代表者、組織者及び管理者などをいう。エリートの問題とはエリートの定義や範囲、彼らの行動が市民の要求や希望などによって邪魔されない程度を知ることなどである。エリートによる操作とかコントロールはいろいろの要素によって制限されるが、目立っているのはエリート間の衝突である。大衆もエリートによる操作に抵抗する 場 合 が あ

る。

だが、アフリカの政治的エリートは、自分たちの利益のために国家権力を利用する機会をもっているから、自分達の利益になることであれば、ほとんどのカードを手にはしている。選挙のやり方に責任をもたせることは、この意味でエリートの公的なコントロールのメカニズムを準備させることになる。Hayward はいう。実際にケニア、タンザニア、シエラレオンでの大衆的な議会選挙が、エリートによってひっくりかえされたことで、証明される。しかし、Hayward は Samoff がタンザニアについて、Chazan がガーナについて紹介しているように、大衆はエリート権力を制限したり、ときにはエリートを排除することもできることを指摘している。

(3) 第三の論点として野党の役割についてとりあげている。野党の役割は選挙に関連して重要である。民主的な選挙理論では選挙は野党 (Opposition) と同義語ほどの意味をもっているともいえるのである。本書でもボツワナ、1967年のクーデターまでのシエラレオン、ナイジェリアの二つの共和制時代をはじめ、いくつかの国ぐにで "当然の" 民主的形だとして、野党が活動している状況のあることができた。ほとんど民主的でない状態 (一党制または独裁主義体制) でも、しばしば不規則ではあるが、組織された野党を発見する。たとえば、Chazan はガーナの軍事体制下で二党制が制度化されていたことについて述べている。それからタンザニアやケニアのように一党制国家の場合は、単一な政党のなかで、競争がおきることを制度化している。1980年代のシエラレオンは、きびしい独裁体制をひいているにもかかわらず、競争が抑制されないようにしていることを発見する。アフリカ諸国の選挙過程における野党の役割についての重要ないくつかの問題として、Hayward は ① 野党の役割がどの程度制度化されるか、② 選挙の本質的機能はどの範囲か、③ 一党制もしくは独裁主義国家における野党に対する "抑圧" があるか、という点をあげている。この質問から得られる回答として、アフリカでは一党制国家の確立が野党の範囲、性質をきびしく制限しているから、選挙が野党を創設するとは思わない (主な

部族の対立が起る状態の場合は除いて) という。

野党が合法的な野党として、独立のとき以来選挙過程で存在していたボツワナの例から、非合法的な野党を悪質なものとしてみているザイールまで、野党についての認識はさまざまである。だいたいザイールの場合を除いて、与野党のパターンは、本書があつかっているほとんどのアフリカ諸国では、国の装置によって承認されている、ということであろう。野党が成立する例は、エリート間の競争をとおして表明される。たとえばガーナ、セネガル、ボツワナの場合がそれである。

(4) 第四番目にとりあげているのは、選挙の参加の問題である。総選挙のやり方のモデルを広くみとめればみとめるほど、参加の問題は多くの要素がそのなかに含まれることになる。たとえば、参加のために必要ないろいろなレベルの制度の公開、教育水準、雇用、財産、性、家柄などにもとづく制限、選挙区の大きさ、そしてゲリマンダリングなどである。

長い独裁体制のため選挙に疎遠であったザイールでも、参加への潜在的な希望があるようである。アフリカの人びとは、慣習的に政治生活に関する決定に参加してきた。ほとんどのアフリカの国々には国家の政策を日常生活に結びつけてきた。にもかかわらず、アフリカで政治への大衆参加が衰弱してきた大きな理由の一つには、エリートの抵抗が考えられる。政治への大衆参加に対するエリートの心配は、第一に大衆参加によって政治のコントロールがきかなくなるということにもとづいている。多くの国々にて大衆参加とエリートのコントロールの間に、このような傾向がみられる。

(5) エリートと大衆との連けいは重要なことであるので、Hayward は第五番目にこのことを論文の中から抽出して論じている。まず、Holm 論文ではボツワナの大衆についてとりあげ、Barkan 論文ではケニアの選挙は政治的エリートと地方民との間の効果的な機能をつくるために利用されることを述べているところをとりあげている。ケニアのこのような試みは、その試みがうまくいかなかったとき、再構成しようとして、あらためて連けいを求めるために、選挙が利用されることがわかる。1982年の

シエラレオンや1977年のザイールの選挙は、大衆とエリートとの連けいが試みられた選挙であったが、これは長つづきはしなかった。参加のメカニズムが欠けていると、選挙が国民を連けいさせるのは一時的なものとなる例であったということもできる。

(6) 選挙の大きな要素の一つにイデオロギー論争がある。アフリカではたとえイデオロギー問題がおきても論争のレベルは一般に低い。しかし、論争が低調であるという事実は、基本的なイデオロギーのちがいが無視されているということの意味しているのではない。Hayward は、むしろ世論の主な焦点としてイデオロギー問題が生じたとき、これをエリートが制限するという点に問題があると指摘している。その例として、タンザニアで1968年に一党制化への努力がはらわれたときがそうである、としている。イデオロギー論争は、公衆の目からはなれて政治的エリートによって制限されるのだから、ザイールのように独裁体制においてならば黙認されるが、正直のところ本書でとりあげているアフリカ諸国の選挙でなにが問題かといえば、それは国ぐにでイデオロギー論争が一般的に欠如しているということである。Hayward はこのように指摘して、サンゴールが左翼、右翼そして中間派の政党の存在を制度化したセネガルでさえ、論争はエリートによって排他的に制限されたと述べている。

(7) Hayward が第七番目に指摘しているのは選挙とエスニシティとの問題である。アフリカとエスニシティとの関係はきわめて重要であることは、アフリカ問題を論じるあらゆる分野でいわれていることである。選挙においても例外ではない。しかし、セネガルとかタンザニアの例の場合は選挙がイデオロギー的色彩をもっているため選挙制度にエスニシティの条件が入りこむことはない、と Hayward は指摘している。しかしその他の場合は大なり小なりエスニシティの影響があるのであって、とくに選挙を地方分権的に考えるケニアとか、もともと部族対立のはげしいナイジェリアなどでは、エスニシティ問題が選挙に及ぼす影響はきわめて大きいものがあるといわなければならない。

Hayward は最後にアフリカにおける選挙と政治過程として、独立以来今日までのアフリカ諸国の選挙をふりかえっている。これら諸国の政治状況のもとでいろいろと選挙も変化したり、比較的安定した制度のもとで行われてきたりしている。まだアフリカ諸国の選挙は多くの問題をかかえこんではいるが、将来をなお期待している。本書の全体を通じてみると選挙の背景的政治状況は詳しいが、選挙の法制度の変遷などにはあまりふれられていない点とか、選挙のさいの国民の選挙参加の動態についてもふれられるところが少ないのも、これからの課題といえるのではないかと思う。

IV 執筆者紹介

本書の末尾に執筆者の略歴が書いてあるので、ここに紹介しておく。

Fred M. Hayward 本書の編集とシエラレオンとセネガルを共同執筆している Hayward はアメリカのウイスコンシン・マジソン大学の政治学教授である。1975年にガーナ大学、1980—1981年にシエラレオンにフルブライト教授として出かけ、フリータウンにある Fourah Bay College で教鞭をとったことがある。

Joel D. Barkan ケニアを担当した Barkan はアイオワ大学の政治学教授である。著書にはケニア、タンザニアなど東アフリカ諸国の政治に関するものがある。

Paul A. Beckett ナイジェリアを担当した Beckett はナイジェリアの政治に関するスペシャリストである。ウイスコンシン・マジソン大学のアフリカ研究計画の Associate Director である。ナイジェリアの政治その他の論文も多いが、James O'Connell "Education and Power in Nigeria" (1977) の共同執筆者である。

Naomi Chazan 彼女はエルサレムのヘブライ大学のアフリカ研究学部の部長で、現在ハーバード大学の政治学客員教授である。著書に *An Anatomy of Ghanaian Politics, 1962-1982: Managing Political Recession* (1982) などがある。1986年にはガーナに地域研究にでかけている。

Siba N. Grovogui Hayward とともにセネガルを担当している Grovogui はギニア大学の Lecturer である。ギニアの大統領府にもつとめている。しかし最近 “比較政治及び国際関係論” でウイスコンシン・マジソン大学の政治学部で卒業論文を作成のため休職中である。

John D. Holm ボツワナの選挙について執筆している Holm はクリーブランド州立大学で教鞭をとっている。ボツワナの政治についての論文が多い。

Jimmy D. Kandel Hayward とシエラレオンの選挙を執筆している Kandel は、シエラレオン大学の Fourah Bay College の講師である。彼はシエラレオンの選挙動態について研究し、1983年にアフリカ研究協会で発表した。最近 “Dynamics of State, Class, and Political Ethnicity: A Comparative Study of State-Society Relations in Colonial and Post-Colonial Sierra Leone(1898-1986)” の研究を終えて、ウイスコンシン・マジソン大学に Ph. D 論文として提出した。

Joel Samoff タンザニアを担当している Samoff はスタンフォード大学の国際開発教育の助教授で、アフリカ研究の前 Director である。彼はアフリカ関係研究者協会の幹事会員であった。タンザニアの政治について活動的研究者の一人である。著書に Tanzania: Local Politics and The Structure of Power (1974) がある。

M. Grawford Young ザイールを担当した Young はウイスコンシン・マジソン大学の政治学教授であり、学部長もつとめている。Thomas Turner との共著として The Rise and Decling of The Zairian State (1985) がありその他に Ideology and Development in Africa(1982); The Politics of Cultural Pluralism (1976) などがある。彼は1973年から1975年にかけてザイール国立大学の Lubumbashi Cumpus の社会学部の学部長をつとめた。